

tárgy: Törvényességi felhívás a költségvetési rendeletben való szolidaritási hozzájárulási összeg meghatározásával kapcsolatban

Előterjesztés

a Közgyűlés részére

Tisztelt Közgyűlés!

Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdésének a) pontjában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdésének b) pontja alapján vizsgálta Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Budapest Főváros Önkormányzata 2025. évi összevont költségvetéséről szóló 29/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: költségvetési rendelet) jogszerűségét. A vizsgálat alapján BP/2800/00197-1/2025. számon törvényességi felhívással fordult a Fővárosi Közgyűléshez (1. sz. melléklet).

I. A Kormányhivatal megállapításai a költségvetési rendeletet érintően:

1. A költségvetési rendeletnek a költségvetési törvénybe és NGM rendeletbe ütközése

Az Országgyűlés által megalkotott Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) 43. § (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok e törvény 2. melléklet 62. pontja alapján kötelesek szolidaritási hozzájárulást fizetni. A költségvetési törvény 2. melléklet 62. pontja az, amely e hozzájárulás összecszerűségét meghatározhatóvá teszi.

A szolidaritási hozzájárulásnak a költségvetési törvény szerint meghatározható önkormányzatonkénti összegét a 78. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján az államháztartásért felelős miniszter teszi közzé rendeletében, összhangban a költségvetési törvény 2. melléklete 62.5. pontjában lefektetett elvekkel. A nemzetgazdasági miniszternek a 2025. február 12. napjától hatályos, települési

önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelete (a továbbiakban: NGM rendelet) 1. mellékletének „A települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás önkormányzatonkénti összege” táblázat 2. pontja szerint Budapest Főváros Önkormányzata 2025. évben 89.114.500.995,-Ft szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezett.

A költségvetési rendelet Budapest Főváros Önkormányzata 2025. évi előirányzatának bemutatásáról szóló 1. mellékletének Budapest Főváros Önkormányzatára vonatkozó 25. Fejezete ugyanakkor 2025. évben mindösszesen 37.924.189.769,-Ft szolidaritási hozzájárulással, mint működési kiadással számol, annak alapján 417.600.917.770,-Ft összes működési kiadással és bevétellel, összességében pedig – a költségvetési rendelet 1. § g) és h) pontjaiban rögzítettek szerint – 434.694.876.826,-Ft bevételi és kiadási főösszeggel.

A Kormányhivatal megállapítása szerint a költségvetési rendeletnek, mint alacsonyabb szintű jogszabálynak ugyanakkor mindenképpen összhangban kell lennie a költségvetési törvény és az NGM rendelet szabályozásával, összegmeghatározásával, azoktól nem térhet el. A Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében kizárólag a törvények keretei között alkothatnak rendeletet. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdésének a-b) pontjai előírják, hogy a jogszabályoknak, így az önkormányzati rendeleteknek is meg kell felelniük az Alaptörvényből eredő tartalmi követelményeknek, továbbá illeszkedniük kell a jogrendszer egységébe is.

A Kormányhivatal álláspontja szerint – az Alkotmánybíróság 18/2024. (XI. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatban tett egyes megállapításaira hivatkozással – a szolidaritási hozzájárulás költségvetési rendeletben való alul tervezésének jogszerű indokaként sem fogadható el az az előterjesztői álláspont, hogy a Fővárosi Önkormányzat nem válhat a költségvetés nettó befizetőjévé, azaz csak annyit fizethet be oda, amennyit onnan kap. A Kormányhivatal határozott álláspontja szerint a Fővárosi Közgyűlés nem tarthat hatályban perekre és egyeztető tárgyalásokra hivatkozással olyan önkormányzati, jelen esetben költségvetési rendeletet, amely ellentétes a magasabb szintű jogszabályok kógens előírásaival.

2. *A költségvetési rendeletnek a speciális államháztartási tervezésre vonatkozó előírásokkal, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével való ellentéte*

A Kormányhivatal levelében hivatkozik arra, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése – az Mötv. 111. § (1) bekezdése, illetve az Áht. 3. § (3) bekezdésének a) pontja szerint – az államháztartás része. Az Mötv. 111. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzat gazdálkodásának alapja a költségvetési rendelet. Ennek figyelembevételével teljesíthetők a kiadások, vállalható kötelezettség, és követhető nyomon, hogy a bevételek hogyan alakulnak. A rendelet elfogadása tehát az alapja a szabályos, kiegyensúlyozott, előrelátó gazdálkodásnak. A költségvetési rendeletet úgy kell megalkotniuk a helyi

önkormányzatoknak, hogy a működőképességük fenntartható, a gazdálkodási likviditásuk biztosítható legyen, hiszen az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdése szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amely elvet feladataik ellátása során a helyi önkormányzatok is kötelesek tiszteletben tartani. A helyi önkormányzatok – az Áht. 6. § (5) bekezdés e) pontja alapján – kötelesek a működési kiadások között, a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvéből következően valós összeggel szerepeltetni az államháztartáson belülről ellenérték nélküli kifizetésből származó kiadásokat, így a szolidaritási hozzájárulást is. Az Mötv. 111. § (4) bekezdése egyértelmű feltételként leszögezi továbbá azt is, hogy: *„A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.”*

A Kormányhivatal szerint a Fővárosi Önkormányzat jogszabályi környezetet, illetve a költségvetési törvény már a költségvetési rendelet megalkotásakor ismert tervezetét figyelmen kívül hagyó normaalkotása, az előterjesztés szerint annak előírásaival való tudatos szembe helyezkedése, illetve a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten álló törvényi rendelkezésekhez igazítási, rendeletmódosítási kötelezettsége negligálása sérti az Mötv. 9. §-ában foglalt, a magánjogból a közjogba átkerült, a helyi jogalkotásra is alkalmazandó jogelvet is, miszerint: *„Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”* A joggal való visszaélés tilalma a jogalkotó szervekre is vonatkozik. Az Alkotmánybíróság 55/1993. (X. 15.) AB határozatában rámutatott, hogy a helyi jogalkotók is visszaélhetnek jogalkotói hatalmukkal, mikor rendeletalkotásuk során formálisan ugyan betartják a magasabb szintű jogszabályok tilalmait, előírásait, valójában viszont megsértik, kijátsszák azokat.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályokba ütköző és egyben a stabilitás és kiszámíthatóság elvét is sértő helyzet egyértelműen veszélyezteti a Fővárosi Önkormányzat gazdálkodásának biztonságát, amelyért a Fővárosi Közgyűlés felel az Mötv. 115. § (1) bekezdése alapján, továbbá felveti a Főpolgármester, mint az Mötv. 115. § (1) bekezdése értelmében gazdálkodás szabályszerűségéért felelős vezető felelősségét is. A Kormányhivatal szerint megállapítható tehát, hogy a szolidaritási hozzájárulásnak a költségvetési rendelet elfogadásakor nem a várható mértékben való betervezése, illetve annak a költségvetési törvény hatályba lépése utáni változatlanul hagyása sérti az Áht. 6. § (5) bekezdés e) pontját, valamint az Mötv. 9. §-a alapján az 111. § (4) bekezdését, továbbá az Mötv. 115. § (1) bekezdését is.

Mindezekre tekintettel a Kormányhivatal felkérte a Tisztelt Fővárosi Közgyűlést, hogy a felhívást, annak kézbesítésétől számított 30 napon belül tűzze ülése napirendjére, vizsgálja meg, és a felhívásban részletezett megállapításokra tekintettel a fennálló jogszabálysértő helyzetet – a költségvetési rendelet költségvetési törvénnyel és NGM rendelettel való összhangjának megteremtésével – szüntesse meg.

II. Az Mötv. 134. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a törvényességi felhívásban foglaltakat megvizsgáltuk, melynek alapján a Kormányhivatal felvetéseivel kapcsolatban az alábbiak állapíthatók meg:

A költségvetési rendelet 2024. december 18-i elfogadásakor az Országgyűlés még nem fogadta el a költségvetési törvényt, és a gazdasági miniszter sem alkotta meg az NGM rendeletét, így a Fővárosi Önkormányzat által 2025-ben befizetendő szolidaritási hozzájárulás valós összegét értelemszerűen nem lehetett figyelembe venni az 2024. december 18-án elfogadott költségvetési rendeletben szereplő tervszámokban. A költségvetési rendelethez készült előterjesztés ugyanakkor felhívta a Tisztelt Közgyűlés figyelmét arra, hogy *„Amennyiben a kormány működtetésére befizetnék a költségvetési törvény tervezetében szereplő képlet alapján számított szolidaritási hozzájárulási összeget, akkor 50 milliárd forint lenne az az összeg, amennyivel többet szednek el Budapestről, mint amit kötelező feladatokra kap a város.”* Az előterjesztés hivatkozott a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatára is, melyben az Alkotmánybíróság kimondta: *„A szolidaritási hozzájárulás, amikor nettó befizetővé tesz egy helyi önkormányzatot, akkor kerülhet összeütközésbe a Helyi Önkormányzatok Európai Chartában, illetve az Alaptörvényben biztosított önkormányzati pénzügyi autonómiával...”*

Mindezekre tekintettel a 2024. december 18-i ülésén a Fővárosi Közgyűlés a költségvetési rendelet mellett a Kormányhivatal által is hivatkozott un. költségvetés felülvizsgálati rendeletét is megalkotta, amelynek 1. §-a szerint a Fővárosi Közgyűlés a költségvetési rendeletet – a folyamatban lévő, a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatos perek eredményére, illetve a kormányzattal folytatott tárgyalásokra figyelemmel – legkésőbb 2025. június 30-ig felülvizsgálja, 2. §-a pedig garanciális jelleggel kimondja, hogy a költségvetési rendelet 2025. július 1-jén automatikusan hatályát veszti. Erre az átmeneti szabályozásra éppen azért volt szükség, hogy a szolidaritási hozzájárulás adott évi mértékével kapcsolatban folyamatban lévő perek, illetve esetlegesen a kormányzattal folytatott tárgyalások eredményétől függően a Fővárosi Önkormányzat a költségvetési rendeletét az aktuális jogi helyzetnek megfelelően tudja módosítani, illetve újraalkotni.

Időközben a Fővárosi Törvényszék a szolidaritási hozzájárulás 2025. január 21-én hozott 108.K.704.003/2024/13. ítéletében megállapította, hogy a per tárgyát képező 2023 június, július, augusztus, szeptember, október, november és december hónapokban a nettó finanszírozás keretében a Magyar Államkincstár jogszerűtlenül szedte be, illetve vonta le a Fővárosi Önkormányzattól a szolidaritási hozzájárulás összegét. Ítélete indokolásában a bíróság kimondta, hogy alperes jogellenesen vonta el a felperestől havonta a szolidaritási hozzájárulásból fakadó összegeket, mivel az 18/2024. (XI. 11.) AB határozat (a továbbiakban AB határozat) értelmében a beszédési megbízások benyújtásának előfeltétele a szolidaritási hozzájárulás kivetése, melyre jogszerűen nem került sor. „Anélkül, hogy a Kincstár kivetné a szolidaritási hozzájárulást, a szolidaritási hozzájárulás megelőlegezéséből fakadó beszédési megbízás benyújtására nem nyílik lehetősége.” (AB határozat [102] bekezdés) Bár az alperes kibocsátotta a tájékoztató leveleket, azok azonban semmisnek tekintendők, így a beszédési megbízások alapja hiányzik, melyre figyelemmel az alperes a havonta beszédett összegeket nem szedhette be jogszerűen. Az AB határozat alapján a Magyar Államkincstárt terhelő szolidaritási kötelezettség megállapítását tartalmazó megfelelő eljárásban hozott formájú és tartalmú formalizált döntés teremti meg az alperes lehetőségét arra, hogy a nettó finanszírozásban a felperes akaratától függetlenül érvényesítse beszédési megbízás útján a megelőlegezésből fakadó követelését. (AB határozat [101] bekezdés) Rámutatott a bíróság, hogy ameddig a beszédési megbízások

benyújtásának előfeltételéül szolgáló szolidaritási hozzájárulás kivetésére a megfelelő eljárásban formalizált határozat meghozatal útján nem kerül sor, addig a beszédési megbízások benyújtása jogszerűen nem lehetséges.

Mindezek az ítéleti megállapítások megerősítik a költségvetési rendelet előterjesztésekor is megfogalmazott – álláspontunk szerint továbbra is fennálló feltevéseket, amelyeket sem az nem változtat meg, hogy időközben az Országgyűlés elfogadta Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvényt, és annak alapján a nemzetgazdasági miniszter elfogadta az NGM rendeletet.

Az AB határozat alapján ugyanis az Alaptörvényből fakad az a követelmény, hogy a Fővárosi Önkormányzat ügyfélkénti bevonásával lefolytatandó, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmát kielégítő eljárásban kell az államháztartásért felelős miniszternek, illetve a Magyar Államkincstárnak vizsgálni, hogy a Fővárosi Önkormányzat számára a törvényhozás által biztosított bevételi források megfelelően biztosítják-e a feladatok ellátásának gazdasági feltételeit, és hogy ehhez képest azáltal, hogy a Fővárosi Önkormányzat szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettsége folytán nettó befizetővé válik, akkor az összhangban van-e a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvényben (Charta), illetve az Alaptörvényben biztosított önkormányzati pénzügyi autonómia követelményével.

A 18/2024. (XI. 11.) AB határozatban is rögzítettek szerint e vizsgálat keretében mindenekelőtt az vizsgálandó, hogy a közép- és hosszútávú tendenciákra is figyelemmel a helyi önkormányzat a finanszírozási rendszere egészéből származó forrásai alapján képes-e jogszerűen kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodást folytatni vagy ez ellehetetlenül a szolidaritási hozzájárulás mértéke, illetve az ebből adódó nettó befizetői pozícióból adódóan (vö. 18/2024. (XI. 11.) AB határozat [73] pont). Ilyen eljárás és ilyen vizsgálat lefolytatására még nem került sor, ugyanakkor az az Alkotmánybíróság határozata is megállapítja, hogy Állami Számvevőszék 24015 számú jelentése alapján – amely valójában csak a 2021. és 2022. évet és a 2023. év I. félévét tudta értékelni, a későbbi folyamatokra csak kitekintett – már egyértelműen kirajzolja azt a tendenciát, amely szerint a Fővárosi Önkormányzat költségvetési helyzete pénzügyileg fenntarthatatlan, és az utóbbi években a költségvetési gazdálkodása egyre inkább elnehezült, miközben a szolidaritási hozzájárulás progresszívan emelkedett (18/2024. (XI. 11.) AB határozat [78] pont). És ugyan az Állami Számvevőszék jelentése alapján az Alkotmánybíróság az abban vizsgált 2021. és 2022. évek vonatkozásában nem látott lehetőséget közvetlen ok-okozati összefüggés megállapítására ezen helyzet és nettó befizetői pozíció között, nem tűnik megalapozatlan feltételezésnek, hogy az Állami Számvevőszék 2023. év I. félévéig terjedő gazdálkodási adatokon alapuló adatokhoz képest az azóta eltelt időszak és a 2025. év vonatkozásában ugyanez a vizsgálat – különösen egy olyan eljárásban, amilyen eljárás lefolytatását az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, nem kellene erre a következtetésre jutni. Valójában inkább erősödnek azt erre mutató okok, mivel a vázolt tendencia csak fokozódóan súlyosbodott azóta, és a szolidaritási hozzájárulásnak a költségvetési törvényjavaslatból megismert elvárt mértéke úgy növekedne jelentősen tovább, hogy a központi költségvetési normatív és egyéb támogatások mértéke lényegében stagnál.

Mindezek alapján a Fővárosi Önkormányzat 2025. évi költségvetése abból indul ki, hogy nem állhat fenn jogszerűen szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettsége a Fővárosi Önkormányzatnak az öt megillető

normatív állami támogatásokon felüli mértékben, ameddig erről ügyfélkénti bevonásával a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmát kielégítő, a megfelelő jogorvoslati lehetőséget is biztosító eljárásban erről nem születik döntés. Ez a feltevés továbbra is fennáll.

Szükséges végül arra is rámutatni, hogy az Áht-nak, illetve az Mötv.-nek a Kormányhivatal által felhívott rendelkezéseiből sem következik, hogy a Fővárosi Önkormányzat tárgyévi költségvetését szükségszerűen módosítania lenne szükséges egy ilyen jogi helyzetben.

Fentiekre tekintettel javaslom, hogy a Fővárosi Közgyűlés az előterjesztés II. részében kifejtettek alapján a Kormányhivatal tárgyi törvényességi felhívásában foglaltakkal ne értsen egyet.

Kérem a Tisztelt Közgyűlést az előterjesztés megtárgyalására és az alábbi döntések meghozatalára:

A Fővárosi Közgyűlés úgy dönt, hogy:

1.

a Budapest Főváros Kormányhivatala BP/2800/00197-1/2025. sz. törvényességi felhívásában foglaltakkal nem ért egyet. Felkéri a főpolgármestert, hogy erről tájékoztassa Budapest Főváros Kormányhivatalát.

határidő: azonnal
felelős: főpolgármester

Határozathozatal módja: az 1. pont elfogadásához egyszerű szavazattöbbség szükséges.

Kelt Budapesten, a minősített elektronikus aláírásba foglalt időbélyegző szerinti időpontban.

Karácsony Gergely
főpolgármester

Láttam:

dr. Számadó Tamás
főjegyző

melléklet:

1. Budapest Főváros Kormányhivatalának BP/2800/00197-1/2025 sz. törvényességi felhívása